
MEMORANDUM

A : Commune de Confignon
De : Mes Nicolas Wisard et Bettina Navratil
Objet : **PLQ Cherpines : pièce D - destination et maîtrise foncière future :**
- régime applicable à la cession des terrains prévus pour des équipements publics ;
- incidence des acquisitions foncières effectuées par la Commune de Plan-les-Ouates ;
- portée du principe de la bonne foi eu égard au positionnement de la Commune de Confignon dans le cadre des étapes précédentes.
Date : 15 février 2023
M1931746.docx

I. QUESTIONS POSÉES

Le présent mémorandum analyse successivement les trois questions suivantes :

1. La première a trait aux règles qui président aux cessions de terrains en faveur des collectivités publiques dans le cadre de PLQ. Elle nous a été soumise en ces termes :

« Dans la mesure où les équipements culturels et sportifs sont construits sur le territoire de la commune de PLO mais que les droits à bâtir sont majoritairement reportés sur le territoire de la commune de Confignon, la cession gratuite des terrains prévus par la loi doit-elle être faite en faveur de PLO, de Confignon ou en faveur des deux communes ? Dans la dernière hypothèse, dans quelles proportions ? »

2. La deuxième interrogation est celle de savoir si les acquisitions foncières effectuées par la Commune de Plan-les-Ouates dans le périmètre de la pièce D du projet de PLQ Les Cherpines sont de nature à influencer sur la conclusion à laquelle parvient, dans l'abstrait, l'analyse de la première question.
3. La troisième question se rapporte à l'incidence du principe de la bonne foi sur la mise en œuvre de la conclusion déduite de la première question, compte tenu de la position adoptée par la Commune de Confignon, à l'égard de la Commune de Plan-les-Ouates, durant les étapes passées d'élaboration de la planification pour le périmètre des Cherpines, respectivement du lancement par la Commune de Plan-les-Ouates - seule - d'un mandat

d'études parallèles (MEP) portant sur le développement d'une image directrice et d'un avant-projet architectural pour la pièce D du PLQ .

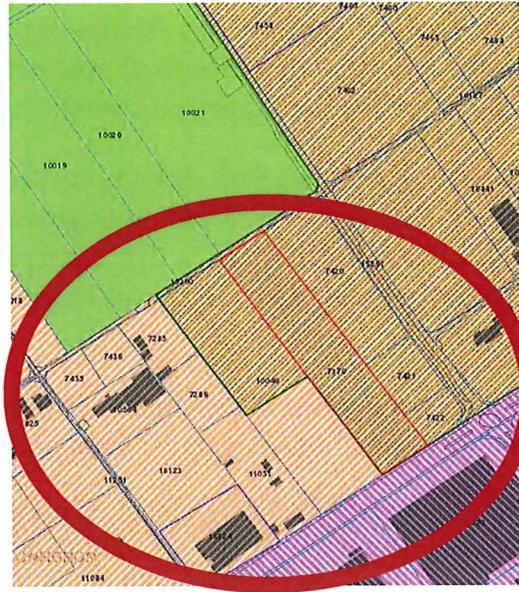
II. PÉRIMÈTRE CONCERNÉ

Le projet de PLQ « Les Cherpines » comprend les pièces urbaines suivantes :



Le futur PLQ « Les Cherpines » intègre les pièces urbaines Ba, Bb, Bc, Ca (illustration selon proposition de modification de zone en cours), Cb et Cc et la **pièce D (portion Ouest du secteur situé en bas du parc des sports). La portion Est de ce secteur est intégrée dans le PLQ « Rolliet » sous la dénomination « Aire K ».** On verra ci-après que les instruments de planification traitent ces périmètres pièces comme une seule et même entité urbaine et fonctionnelle sous la dénomination partie Ouest et la partie Est de la pièce D.

Sous l'angle foncier, les parcelles qui composent la pièce D (et l'Aire K) sont toutes sises sur la commune de Plan-les-Ouates.



III. AMÉNAGEMENTS PROJÉTÉS AU TITRE DES « ÉQUIPEMENTS PUBLICS COMMUNAUX » DE LA PIÈCE D

A. PLANIFICATION DIRECTRICE

Cela fait depuis 2001¹ que le plan directeur cantonal (PDCant) désignait le secteur des Cherpines comme une extension urbaine sur la zone agricole pour le moyen et long terme. Les plans directeurs communaux (PDCom) de Confignon de 2006 et de Plan-les-Ouates de 2009 tenaient également déjà compte du développement identifié aux Cherpines. Les deux PDCom avaient mis l'accent sur la nécessité de développer un quartier doté d'équipements, notamment sportifs et de loisirs.

Le PDQ Les Cherpines no 29897-141-454, qui a été approuvé par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2013, définit des orientations cadre pour le projet du quartier, exprimées à travers des objectifs, un concept d'aménagement et des principes directeurs.

Ce PDQ est mis en œuvre par le PLQ « Le Rolliet » situé sur la commune de Plan-les-Ouates, d'une part et, d'autre part, par le futur PLQ « Les Cherpines » situé majoritairement sur la commune de Confignon qui est actuellement en enquête technique.

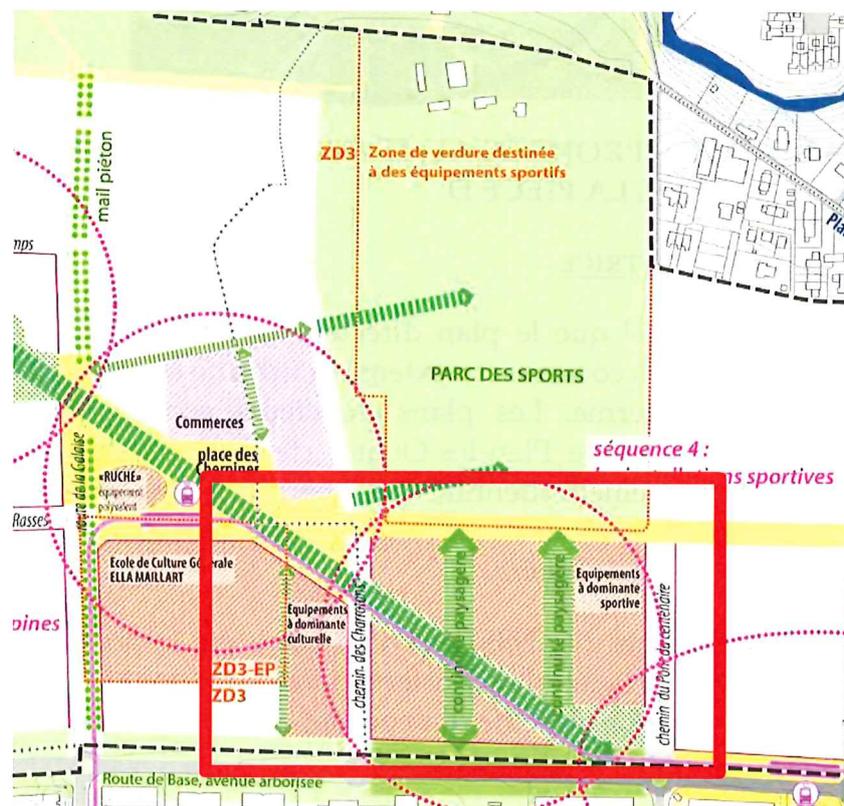
Le principe directeur du PDQ, **Fiche A2 - Préserver et aménager le grand espace dédié aux activités sportives (le parc des Sports)**, précise que ce parc sera un espace paysager majeur au cœur du quartier, ayant « *pour vocation de recevoir des équipements sportifs d'importance et de diverses natures avec un rayonnement qui peut être communal, intercommunal, cantonal voire régional* ». Il sera implanté sur la zone de verdure à vocation sportive de 9 hectares qui ne

¹ Cf. aussi PDCant 2030 ; objectifs inscrits dans les fiches A05 « *Mettre en œuvre les extensions urbaines sur la zone agricole* », A17 « *Mettre en œuvre les Grands Projets* » et la fiche Grand Projet P02 « *Cherpines-Confignon, Plan-les-Ouates* ».

fait pas partie de la modification des limites de zones qui est composée de terrains de football, de rugby et de football américain, ainsi que d'un ensemble de bâtiments dans sa partie Sud-ouest, composé d'un restaurant et de vestiaires.

Dans le secteur qui est situé au Sud dans le prolongement du parc des sports dans la « diagonale Est » traversée par le tramway, à savoir les aires K et la pièce D des PLQ's « Le Rolliet » et « Les Cherpines », le PDQ prévoit que « des activités ou des commerces en lien avec le sport ou la culture pourront être accueillies »².

Les lignes-forces d'aménagement suivantes ont été retenues par la Fiche A2 du PDQ pour le secteur situé au Sud du parc des sports, soit la pièce D :



B. PROJET DE PLQ « LES CHERPINES »

1. Aménagements projetés au titre des « équipements publics communaux » de la pièce D (partie Ouest et Est comprenant l'Aire K du PLQ « Le Rolliet »)

Le projet de rapport explicatif afférent PLQ des Cherpines précise à son chapitre « 4.1.4. Les équipements publics » que³ :

« La pièce urbaine D constitue le pôle sportif et culturel majeur du quartier des Cherpines. Elle accueille un centre sportif d'environ 32'000 m² SBP dédié aux

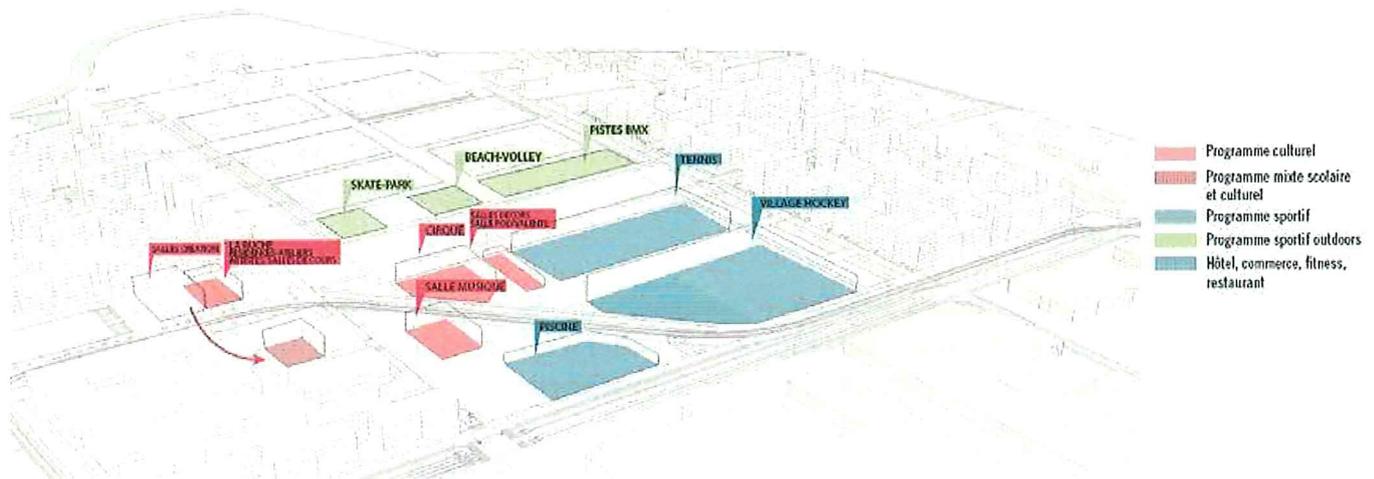
² Plan directeur de quartier /Les Cherpines /20/02/2013/ cahier 2 : rapport explicatif, p. 52.

³ Projet de PLQ n°30087 – rapport explicatif (version du 02.12.2019), p. 50.

sports de raquette (environ 13'000 m² SBP), à une piscine avec un bassin intérieur de 50 m (environ 4'500 m² SBP), à un village hockey (environ 7'000 m² SBP), à une patinoire (comprenant hôtel, fitness restaurant et commerces pour un total d'environ 7'500 m² SBP). Ces programmes d'équipements sportifs entrent en interaction avec plusieurs petites installations pour le « sport à l'air libre » présentes dans l'espace nord entre la Grande Prairie et le parc des Charrotons (skate-park, beach-volley, pistes BMX).

Ces éléments constituent un véritable axe fonctionnel nord-Sud à intensité variable, dédié aux sports. Du point de vue culturel, un plan signé par les magistrats délégués à la culture des deux communes a été établi afin de définir une direction politique de l'ensemble de ces équipements (Commune de Conflignon et de Plan-les-Ouates, programmation des équipements culturels au sein du nouveau quartier des Cherpines, octobre 2013). Ces programmes ont ensuite été précisés par la Commune de Plan-les-Ouates dans le cadre des études de faisabilité menées par Urbaplan en 2015 et AETC en 2019. La pièce D accueillerait un espace de création-formation d'environ 10'500 m² comprenant une halle de cirque avec espaces annexes de formation (environ 3'300 m² SBP), une salle des musiques actuelles (environ 2'800 m²), un musée des enfants (environ 3'000 m²), des salles de cours, de formation et de création, des résidences d'artistes (pour une surface d'environ 1'500 m² SBP). Ces équipements entrent en résonance, voire intègrent, l'espace de la Ruche situé sur la place des Cherpines.

La pièce D présente une double nature sport/culture tout en se situant à la croisée de l'axe culturel/formation est-ouest et l'axe sport nord-sud. Elle contribue pleinement à une mise en réseau des équipements publics du quartier ».



Organisation des programmes de la pièce D selon l'image directrice « Etude de faisabilité pièce D »

Il ressort des explications du rapport explicatif et de l'image directrice qui y figure que la pièce D et l'Aire K du PLQ « Le Rolliet » sont, avec leurs équipements sportifs et culturels, *a priori* conçus comme une seule et même entité urbaine et fonctionnelle, désignée « pièce D ».

Ainsi, les places de stationnement associées à la zone sportive de la pièce D ont déjà été prévues dans le PLQ « Le Rolliet » dans la réserve prévue à cet effet et ne sont pas prises en compte dans le PLQ « Les Cherpines ».

Cette vision « d'ensemble » ressort aussi du rapport explicatif afférent au PLQ « Le Rolliet » qui précise à cet égard que « *la zone sportive est à cheval sur le PLQ du Rolliet et le présent PLQ d'ensemble, découpage administratif qui ne tient pas compte de la réalité future (héritage des premiers découpages des PLQ qui traduisaient l'équité de traitement à l'échelle des Cherpines), soit que le secteur d'équipements sportifs est une seule et même entité urbaine et fonctionnelle. Pour cette raison, les besoins en stationnement de l'ensemble des équipements sportifs et culturels de ce périmètre ont été dimensionnés à l'échelle du tout sans tenir compte du découpage artificiel administratif du PLQ* »⁴.

A la lecture des documents précités, on constate que les équipements publics envisagés paraissent essentiellement conçus dans une réflexion urbanistique tenant à l'extension de la zone sportive existante, pour créer une « césure » verte/d'équipement entre les deux quartiers. **On ne trouve pas d'indication claire que les équipements à laquelle serait dédiée la pièce D aient été identifiés en corrélation directe avec les besoins liés au nouveau quartier des Cherpines.**

Les perspectives intégrées dans le projet de PLQ ont fait l'objet d'études préparatoires, présentées au cours des séances du COPIL. Les Communes de Confignon et Plan-les-Ouates ont validé une partie de ces études et de leurs conclusions ; certaines études mentionnées dans le rapport explicatif à l'appui du projet de PLQ n'ont en revanche pas été conduites à un terme formel validé par les deux Exécutifs municipaux (p. ex. rapport AETC)⁵.

2. Prescriptions concernant les cessions foncières au domaine public communal pour les parcelles composant la pièce D

Tant le PLQ « Le Rolliet » que le projet de PLQ « Les Cherpines » prévoient que les parcelles de la pièce D et de l'Aire K sont réservées à « *un/des équipement(s) public(s) communal(aux)* » et qu'elles seront « *cédées gratuitement au domaine public communal* ».

La disposition y relative (concernant (notamment) l'Aire K) qui figure dans le règlement afférent au PLQ « Le Rolliet » adopté par le Conseil d'Etat le 18 avril 2018, à savoir l'art. 36 intitulé « **Terrains réservés à des équipements publics** », a la teneur suivante :

« Ces terrains doivent être cédés gratuitement à la commune de Plan-les-Ouates compte tenu du report des droits à bâtir dans les aires d'implantation A à J et sont destinés à l'aménagement d'équipements publics (scolaires,

⁴ Projet de PLQ n°30087 – rapport explicatif (version du 02.12.2019), p. 50 ; cf. aussi Convention relative à la coordination entre l'urbanisation et l'offre de mobilité aux Cherpines signée entre les communes de Confignon et de Plan-les-Ouates et le Canton de Genève le 13.11.2017, p. 3.

⁵ Informations communiquées par Mme Braunschweiger par email du 16 janvier 2023 et visioconférence le 7 février 2023 ; nous n'avons pas eu accès aux études ni aux procès-verbaux du COPIL.

sportifs, culturels, parking mutualisé) et d'espaces publics. L'aménagement et l'entretien de ces espaces sont à la charge de la commune. »

En d'autres termes, le règlement idoine identifie clairement la commune de de Plan-les-Ouates comme bénéficiaire des cessions domaniales dans le périmètre du PLQ « Le Rolliet ».

S'agissant des « cessions gratuites pour un équipement public communal », l'art. 21 du projet de règlement du PLQ « Les Cherpines » (Version du 02.12.2019) prévoit que :

« Les cessions gratuites à la commune concernées pour un équipement public communal doivent être inscrites au registre foncier au plus tard lors du dépôt du formulaire d'ouverture de chantier concernant les bâtiments qui seront prévus par les PLQ ultérieurs, compte tenu du report des droits à bâtir dans les sous-périmètres (Ba, Bb, Bc, Ca, Cb et Cc). Si elles en conviennent, un droit d'habitation peut être octroyé en parallèle par les collectivités publiques concernées et inscrit au registre foncier, portant sur les bâtiments existants sur les parcelles en cause. Ce droit d'habitation est non transmissible et doit être compatible avec les objectifs temporels d'équipement du périmètre (al. 1). L'aménagement et l'entretien de ces espaces sont à la charge de la commune (al. 2) ».

Cette disposition n'identifie donc, contrairement à celle du PLQ miroir du Rolliet, pas directement la commune bénéficiaire desdites cessions.

Or, on a vu ci-dessus que – dans le projet de rapport explicatif et l'optique du projet du PLQ « Les Cherpines » – l'aménagement de la pièce D semble constituer « un ensemble » qui comprend des parcelles qui sont situées pour partie dans le PLQ « Le Rolliet » (portion Est de la pièce D – Aire K) et pour partie dans le futur PLQ « Les Cherpines » (pièce D - portion Ouest).

A ce stade, la comparaison des prescriptions des PLQ du Rolliet (en force) et des Cherpines (en projet) fait ressortir que la cession des terrains de la pièce D doit revenir aux deux communes (séparément). Ces prescriptions reprennent également clairement l'idée que les cessions doivent être mises en lien avec les reports de droits à bâtir. Toutefois, ce lien n'est véritablement exprimé pour justifier l'attribution des terrains à l'une ou l'autre commune. Il exprime l'idée que la cession peut être exigée des propriétaires fonciers du fait que la substance économique intéressante de leur foncier est reportée.

C. TABLEAU DES POLITIQUES PUBLIQUES DES CHERPINES TENU PAR LES EXÉCUTIFS DES DEUX COMMUNES JUSQU'EN 2020

Pendant la législature 2015-2020, les deux Exécutifs des Communes de Confignon et Plan-les-Ouates ont tenu un tableau listant les besoins en équipements identifiés de part et d'autre, dans les domaines de l'action sociale, de l'enfance, de la jeunesse, des aînés, de la cohésion et de l'action sociales, de la culture, des sports, etc.

Les politiques publiques que ce tableau reliait à la pièce D du futur PLQ des Cherpines se rapportaient au sport, à la culture et à l'enfance.

Le tableau indiquait brièvement le type d'installation ou construction envisagé pour chacune de ces politiques publiques et son affectation concrète (tennis, piscine ; cirque, etc.). Il précisait la surface de plancher (SBP) approximative requise.

Enfin, le tableau comportait des colonnes destinées à indiquer si les différents équipements seraient intercommunaux, avec mention de la ou les commune(s) qui assumeraient les investissements, les frais de fonctionnement et seraient impliquées dans la gouvernance. Ces colonnes n'étaient que partiellement remplies. Pour la pièce D, une moitié environ des affectations envisagées était prévue en intercommunalité avec implication des deux communes. Les infrastructures destinées au sport sur la pièce D étaient restées à l'état « à discuter » quant à l'implication respective des communes.

Depuis le début de la législature en cours, ce tableau a été évoqué dans le cadre des discussions entre les Exécutifs communaux, mais les travaux des deux communes se sont concentrés sur certains équipements précis (p. ex. piscine). L'élaboration du tableau n'a dès lors pas progressé, sans pour autant que les Communes de Confignon et Plan-les-Ouates aient souhaité abandonner cet instrument.

Selon les documents qui nous ont été transmis⁶, les séances tenues entre les Exécutifs n'ont pas permis de dégager des pistes concrètes d'accord sur le financement commun de réalisation et d'exploitation et encore moins sur la gouvernance afférente aux différents équipements envisagés dans la pièce D. Les limites de capacité financière de la Commune de Confignon paraissent avoir constitué un obstacle à ce sujet.

Cela étant, les deux communes n'ont pas cherché à structurer la suite de leurs travaux en reprenant les pistes du tableau des politiques publiques.

D. ETUDES MENÉES PAR LA COMMUNE DE PLAN-LES-OUATES POUR (L'ENSEMBLE DE) LA PIÈCE D ET LA DÉLIBÉRATION 59-2022 P DU 8 FÉVRIER 2022

Par délibération du 8 février 2022, la Commune de Plan-les-Ouates a décidé de lancer un mandat d'études parallèles (MEP) pour *développer une image*

⁶ PV de la séance Confignon & Plan-les-Ouates du 15 septembre 2022 « programmation Cherpines » ; PV de la séance Confignon & Plan-les-Ouates du 3 mai 2022 « quartier des Cherpines » ; PV de la séance Confignon & Plan-les-Ouates du 3 juin 2021 « programmation Cherpines » ; PV de la séance Confignon & Plan-les-Ouates du 26 septembre 2019 « projet des Cherpines ».

directrice et un avant-projet architectural pour la pièce D du PLQ « Les Cherpines »⁷ et voté un crédit d'études à hauteur de CHF 1'650 000.- à cet effet.

Dans l'exposé des motifs de cette délibération (p. 2), il est précisé que :

« Le projet des Cherpines se veut innovant et souhaite, au regard de la taille du quartier et afin de permettre une réelle ville des courtes distances, développer une offre en équipements et services qui soit variée et répondant au plus grand nombre. Pour ce faire, de nombreux secteurs dédiés aux équipements publics sont prévus sur ce quartier dont un en particulier fait l'objet depuis plusieurs années de nombreuses études : la pièce D des Cherpines qui doit accueillir des équipements sportifs et culturels d'importance.

Après plusieurs étapes de calage technique du périmètre, puis de programmation, le projet est désormais mûr pour développer une image directrice et un avant-projet architectural dans l'optique d'une réalisation dans les meilleurs délais. »

L'exposé des motifs résume par ailleurs les différentes études qui ont été menées au fil des années pour le compte de la commune de Plan-Les-Ouates (Urbaplan/IEC 2015-2016 ; LMLV/Quartal 2017-2018 ; AETC (Culture) 2018-2019 ; Village D Sport et Thématiques) et retient le **programme (pressenti) suivant pour l'aménagement de la pièce D :**

« Le Conseil administratif a validé le 14 janvier 2022 le programme sportif et le programme culturel de la pièce D (voir page 7). Ils permettront de répondre aux besoins futurs et au développement du sport populaire et de la culture sur le territoire de Plan-les-Ouates et des communes avoisinantes, ainsi qu'aux besoins des clubs sportifs. Les programmes Amusen et Cirque de Confignon seront réalisés sur le parc des Charrotons, sur le territoire de la commune de Confignon et ne font pas partie du programme à inclure dans le MEP.

(...)

Priorité 1 : située dans le triangle nord

- Piscine couverte de 50m (...) un espace de verdure en extérieur.
- Fitness.
- Centre administratif (accueil, caisse, magasin de sport, restaurant, etc.).
- Salle polyvalente de 1'200 places assises divisible en 3 parties (200/200/800) et pouvant également accueillir des concerts.
- Parking sous-terrain de 150 places minimum.

Priorité 2 : située dans le triangle Nord

- Patinoire olympique, 30x60m avec des gradins permettant d'accueillir 300 personnes assises et un promenoir apte à monter la jauge à 800 personnes.
- Centre d'hébergement adapté aux personnes à mobilité réduite et permettant d'accueillir des formations J+S et des camps de sports.

Priorité 3 : située dans les triangles Nord et Sud

⁷ De facto, la délibération, qui vise le périmètre composé des parcelles nos 7420, 7421, 7422, 7170, 10040, 7285, 7286, 11051, 7435, 7436, 10564, 16123 et 16124, comprend non seulement la pièce D du PLQ « Les Cherpines », mais également l'aire K (portion ouest de la pièce D) du PLQ « Le Rolliet ».

- Centre de raquettes avec 5 courts de tennis intérieurs et 5 courts extérieurs, 5 terrains de badminton, 6 terrains de squash et un espace restauration dédié (triangle Sud)
- Une grande salle modulable équipée de gradins pour la pratique d'une multitude de sports et pouvant accueillir également des grandes manifestations sportives (triangle nord, mais cette salle pourrait éventuellement se situer dans le périmètre de la future école secondaire II voisine).
- Mur d'escalade indoor (triangle nord).
- Un terrain de Inline Hockey, une petite salle polyvalente (triangle nord, mais - ce programme pourrait éventuellement se situer dans le périmètre de la future école secondaire II voisine).
- Sport en accès libre : Beach Volley, BMX, Skatepark, Workout, Pétanque (terrains extérieurs au Nord de la grande prairie).
- Mur d'escalade extérieur en façade de bâtiment (triangle nord).
- Maison du sport : espace de co-working pour les associations, bureau du service des sports, salles de réunions/bureaux pour les clubs, permanence d'accueil pour les clubs et la population (triangle nord).
- Salle des musiques actuelles (triangle Sud).
- Studios de danse et de théâtre (triangle Sud).
- Amusen (musée des enfants) (triangle Sud, dans le parc des Charrotons). »

Il est à noter que cette délibération et le « programme pressenti » n'engagent en l'état que la Commune de Plan-les-Ouates.

La commune de Confignon et/ou le canton de Genève (en sa qualité d'autorité planificatrice) ne semblent ni n'avoir été associés à ce processus décisionnel, ni avoir souscrit en l'état au programme détaillé sus-décrit.

Aucune analyse ou justification ne paraît avoir été avancée par la Commune de Plan-les-Ouates quant à l'idée qu'elle serait légitimée à exercer une mainmise complète sur l'ensemble de la pièce D. **Surtout, nous n'avons pas identifié que la Commune de Plan-les-Ouates ait justifié le programme envisagé en regard des besoins d'équipements (socio-culturels) liés au quartier des Cherpines.** Certes, l'exposé des motifs de la délibération évoque le concept de la « ville des courtes distances », mais il poursuit en mentionnant les besoins du développement du sport et de la culture sur le territoire de la Commune de Plan-les-Ouates et des communes avoisinantes. La programmation prévue excède ainsi délibérément la couverture des besoins du PLQ (voire du PDQ) des Cherpines.

IV. NOTIONS D'ÉQUIPEMENT TECHNIQUE ET D'ÉQUIPEMENT SOCIOCULTUREL

Le régime juridique de l'ensemble des infrastructures et équipements nécessaires au bon fonctionnement d'un futur quartier qui doivent être réalisés par une commune dans une zone de développement n'est pas homogène. Le droit en vigueur distingue en effet :

- a) **L'équipement de base (ou équipement technique)**, à savoir les voies d'accès, les conduites pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées, y compris l'équipement individuel, soit celui qui permet à un immeuble d'être branché au réseau d'équipement technique de base (cf. art. 19 al. 1 LAT⁸ et 4 LCAP⁹ ; en ce sens également art. 16 al. 1 lit. b LCI¹⁰ ainsi que art. 10 al. 2 et 13 al. 3 LaLAT¹¹). Dans le régime genevois d'aménagement du territoire, le programme d'équipement technique doit être prévu par les plans localisés de quartier (art. 13 al. 3 LaLAT ; art. 3 al. 2 LGZD^{12/13}).
- b) **L'équipement socioculturel (ou équipement communautaire)** qui comprend les constructions et installations destinées à l'accomplissement de tâches générales¹⁴ et dont font traditionnellement partie les établissements scolaires, crèches, centres de loisirs, maisons de quartier, installations sportives, lieux de culte, places de jeux, salles de réunion et les lieux publics, locaux de voirie, antennes administratives, les piscines etc.

Certains volets de l'équipement socioculturel sont imposés par le droit cantonal, indirectement (p. ex. voirie) ou directement (p. ex. locaux scolaires¹⁵). D'autres relèvent entièrement de la discrétion des communes (p. ex. sport et culture).

En l'occurrence, la pièce D est a priori destinée à des équipements socioculturels de type sport et culture ou autre qui relèvent de la « discrétion » des communes. En effet, les équipements scolaires prévus dans le nouveau quartier (école de l'enseignement secondaire II ; école primaire) sont localisés dans les pièces Ca et Bb du PLQ « Les Cherpines »¹⁶.

⁸ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700 ; LAT).

⁹ Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (RS 843 ; LCAP).

¹⁰ Loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (RSGE L 5 05 ; LCI).

¹¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (RSGE L 1 30 ; LaLAT).

¹² Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (RSGE L 1 35 ; LGZD).

¹³ Dans le régime genevois d'aménagement du territoire, le programme d'équipement technique doit être prévu par les plans localisés de quartier (art. 13 al. 3 LaLAT ; art. 3 al. 2 LGZD).

¹⁴ Cf. notamment ZEN-RUFFINEN, 3. *Organisation du territoire / L'équipement des terrains en zone à bâtir La priorité du droit public et les rapports entre le droit public fédéral, cantonal et communal*, in : BOVAY / NGUYEN (éd.), *Mélanges Pierre Moor, Théorie du droit - Droit administratif - Organisation du territoire*, Berne 2005, p. 790 s et les références citées

¹⁵ L'art. 8 al. 1 et 2 de la Loi sur l'instruction publique (RSGE C 1 10 ; LIP) fait obligation aux communes d'être pourvues d'établissements pour l'instruction primaire et de subvenir, concurremment avec l'Etat, aux frais de leur création et de leur entretien. Ces obligations sont détaillées dans le Règlement relatif à la construction, à la rénovation et à la transformation des locaux de l'enseignement primaire régulier et spécialisé (RSGE C 1 10.11 - RCLEP). L'art. 5 al. 1 et 2 RCLEP prévoit ainsi que chaque commune doit avoir au moins une école du degré primaire, le Conseil d'Etat pouvant autoriser plusieurs communes à s'associer pour cela.

¹⁶ Projet de PLQ n°30087 - rapport explicatif (version du 02.12.2019), p. 66

V. ANALYSE DE LA PREMIERE QUESTION : CRITERES LEGAUX GUIDANT LA RÉPARTITION FONCIÈRE DES PARCELLES DE LA PIÈCE D DU PLQ DES CHERPINES

A. PORTÉE DU DROIT FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A teneur de l'art. 1 al. 1 let. a^{bis} LAT, l'orientation du développement de l'urbanisation doit se faire « *vers l'intérieur du milieu bâti* ». A cet effet, la disponibilité des terrains sur le plan juridique a été érigée en condition à la création de nouvelles zones à bâtir (art. 15 al. 4 let. d LAT). Afin que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, les cantons sont tenus de prendre les mesures nécessaires, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncière telles que le remembrement de terrains (cf. art. 20 LAT). Le droit cantonal doit prévoir que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures qu'il prévoit (art. 15a LAT).

Par ailleurs et sous le titre marginal « Obligation d'aménager le territoire », l'art. 2 LAT prescrit prévoit que, « *pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder (al. 1). Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire (al. 2). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (al. 3)* ».

L'art 3 al. 4 let. a à c LAT prévoit que l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public¹⁷ (soit en particulier des équipements socioculturels) doit être déterminée selon des critères rationnels en tenant notamment compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci, de manière à faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics et en évitant ou en maintenant dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la

¹⁷ Les **constructions et installations publiques** sont des ouvrages réalisés par les pouvoirs publics ou par des particuliers mandatés pour l'accomplissement de tâches publiques. Elles servent directement à la collectivité par leur valeur d'usage, soit en tant que patrimoine administratif, soit en tant que choses à usage commun. En font partie, outre les bâtiments administratifs, les écoles, les hôpitaux, les prisons ou les centres d'asile. Les **constructions et installations d'intérêt public** sont des ouvrages qui - indépendamment de leur propriétaire - contribuent à assumer des tâches de l'Etat social et performant moderne au sens le plus large. C'est typiquement le cas des constructions accessibles au public. Sont qualifiées de constructions et d'installations d'intérêt public : les parcs, les installations sportives ouvertes au public telles que les piscines ou les courts de tennis, une maison de quartier, etc. cf. WALDMANN/HÄNNI, in: *Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG)*, Berne 2006, art. 3 nos 50 ss.

population et l'économie. Cette disposition a uniquement trait au choix du site¹⁸.

La détermination des « sites appropriés » doit être effectuée au moyen des instruments de planification prévus par la loi. En vertu de l'obligation de planifier (art. 2 LAT), ce principe d'aménagement du droit fédéral doit être mis en œuvre de manière contraignante pour tous, en premier lieu au moyen de plans d'affectation selon les art. 14 et suivants LAT. La maîtrise foncière du sol nécessaire à la construction d'installations publiques communales s'effectue en règle générale dans le cadre de la planification d'aménagement locale. Les zones de constructions et d'installations affectées à de l'équipement public prévues dans les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions sont alors au premier plan (art. 18 LAT). Selon le type et le but de la construction, d'autres zones spéciales peuvent toutefois être créées (p. ex. zones sportives, etc.)¹⁹.

Il résulte des explications qui précèdent que le droit fédéral exige que le droit cantonal prévoit les outils liés à la réalisation d'un PLQ et permettant (ou du moins initiant) une certaine maîtrise foncière des terrains concernés. En revanche, le droit fédéral ne régit pas les modalités de mise à disposition des collectivités des terrains nécessaires à l'exercice de leurs tâches. Il n'impose pas non plus que la mise à disposition des surfaces concernées intervienne en transposition des limites administratives territoriales des collectivités.

B. PRESCRIPTIONS DU DROIT CANTONAL : LALAT ET LGZD

Les prescriptions du droit fédéral ont été concrétisées en droit genevois tant dans la LaLAT que la LGZD.

S'agissant plus particulièrement de l'**obligation de créer des zones affectées à de l'équipement public**, l'art. 19 al. 8 LaLAT prévoit que ces zones « *sont destinées à des constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Sauf disposition contraire de la loi de modification des limites de zones concernée, les constructions édifiées dans les zones affectées à de l'équipement public sont soumises aux dispositions applicables à la 3^e zone. Les biens-fonds compris dans ces zones sont grevés d'un droit de préemption au profit de l'Etat ou des communes intéressées, lequel est mentionné au registre foncier*

¹⁸ TSCHANNEN, dans : AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Genève - Zurich - Bâle 1999, Art. 3 *Planungsgrundsätze* nos 60 ss. La loi attend des « sites appropriés » : Le choix du site doit donc suivre des réflexions raisonnables (« selon des critères rationnels»). La finalité de l'ouvrage n'est pas déterminante, mais il peut être tenu compte, dans la mesure du raisonnable, d'intérêts étrangers à l'administration. Il faut notamment tenir compte du fait que les constructions et installations publiques n'apportent pas seulement des avantages aux sites concernés, mais qu'elles imposent aussi parfois des charges considérables.

¹⁹ WALDMANN/HÄNNI, *op. cit.*, nos 50 ss.

et s'exerce conformément aux modalités prévues par les articles 30A, alinéa 2, et 30B de la présente loi ».

Les zones d'équipement public ne constituent cependant pas le seul instrument de planification d'affectation adéquat pour attribuer une portion du sol à destination d'équipements des collectivités publiques. On verra ci-après que cela peut aussi intervenir dans le cadre de la planification de détail, soit des PLQ.

Concernant les cessions domaniales (gratuites), l'art. 3 al. 3 let. b LGZD prévoit cette possibilité de longue date pour les éléments de base du programme d'équipement (soit les équipements techniques) nécessaires au nouveau quartier.

Au sujet de ces cessions, la **jurisprudence constante du Tribunal fédéral considère qu'elles sont compatibles avec la garantie de la propriété, dans le cadre de remaniements parcellaires ou de mesures de planification, lorsqu'il s'agit de réaliser des installations destinées à servir l'ensemble du périmètre.** Il ne s'agit pas d'une mesure d'expropriation, mais d'une forme de compensation de la plus-value résultant de la mesure d'aménagement, telle que les cantons peuvent le prévoir en vertu de l'article 5, alinéa 1 LAT. Ainsi, la législation cantonale (art. 3 al. 2 lettre b LGZD), qui permet à la collectivité publique d'obtenir des particuliers concernés par un PLQ **la cession gratuite d'une partie de leurs terrains, est conforme à la constitution dans la mesure où cette cession permet la réalisation des installations nécessaires à la réalisation du plan ; en revanche, cela n'autorise pas la collectivité publique à se procurer gratuitement, par le biais d'un PLQ, des terrains dont elle a besoin à d'autres fins, notamment pour la réalisation de ses tâches ordinaires telle que l'amélioration générale du trafic²⁰.** Dans l'apport de la démonstration du caractère raisonnable et adapté aux besoins du quartier, fussent-ils considérés de manière mixte, servant à la fois la collectivité et les propriétaires concernés, **l'existence d'un tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir constitue un élément déterminant pour fonder des cessions gratuites exigées par le PLQ.**

Suite aux modifications de la LAT qui prônent une orientation du développement de l'urbanisation et érigent la disponibilité des terrains sur le plan juridique en condition à la création de nouvelles zones à bâtir, le législateur genevois a amendé la LGZD en faisant évoluer le contenu des plans d'affectations de détail que sont les PLQ de manière à renforcer les moyens de maîtrise foncière afin de faciliter la réalisation des PLQ et celle d'équipements publics socioculturels nécessaires à la collectivité²¹.

²⁰ Cf. notamment ATA/6/2011 du 11.01.2011 cons. 7a s et ATA/162/2014 du 18.03.2014 consid. 11.e; Arrêt du TF 1P_1316/1987 du 21.09.1988, consid. 2.

²¹ Cf. PL 11305, exposé des motifs, p. 15 ss.

C'est l'objet des lettres c t g de l'art. 3 al. 1 LGZD, entrées en vigueur en 2015, qui disposent :

¹ Les plans localisés de quartier prévoient notamment :

(...)

c) les terrains réservés aux équipements publics autres que ceux visés à l'alinéa 3 et leur éventuelle cession gratuite dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports de droits à bâtir prévus par le tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir visé à la lettre g;

(...)

g) un tableau et schéma de répartition et localisation des droits à bâtir, auquel seul peut se substituer celui résultant d'un éventuel accord ultérieur de tous les propriétaires concernés et du département, l'indice d'utilisation du sol et l'indice de densité.

Les travaux préparatoires et parlementaires précisent au sujet du nouvel art. 3 al. 1 let. c LGZD que :

- **Les équipements publics visés par cette disposition** ne se recoupent pas avec les éléments de base du programme d'équipement visés à l'art. 3 al. 3 LGZD, ce qui est désormais précisé dans la loi afin d'éviter toute confusion. Il s'agit plutôt de ceux visés à l'art. 30A al. 1 LaLAT, à savoir **les constructions, autres que du logement, nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de l'Etat, des communes, d'établissements ou de fondations de droit public. Concrètement, il peut s'agir d'écoles, de crèches ou toutes autres sortes d'équipements socio-culturels**²².
- *« La nouveauté de cette disposition est qu'elle rend possible l'attribution de DAB aux sous-périmètres réservés aux équipements délimités par les PLQ, et par conséquent leur éventuelle cession gratuite dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports de DAB prévus par le tableau et schéma de répartition et localisation des DAB visé à la lettre h (Ndr : lettre g). C'est le lieu de rappeler qu'en principe, les équipements publics de nature socio-culturelle n'entrent pas dans le calcul des DAB et la détermination de l'indice d'utilisation du sol (IUS). Une zone de développement affectée à l'équipement public, par exemple, ne produit pas de DAB. Il en va de même pour les sous-périmètres des PLQ réservés à des équipements publics, lorsque ceux-ci en prévoient. Il arrive parfois cependant que les PLQ ne comportent pas de tels sous-périmètres et que des surfaces brutes de planchers destinées à des équipements socio-culturels trouvent place dans les bâtiments affectés pour l'essentiel à d'autres usages, à l'exemple des crèches sises au rez-de-chaussée ou au premier étage de bâtiments voués à l'habitat ou au commerce et entrent ainsi dans le calcul des DAB. C'est la raison pour laquelle la définition de l'IUS*

résultant de l'art. 2A al. 5 LGZD n'exclut pas que des surfaces destinées à des équipements publics puissent néanmoins entrer dans le calcul des DAB.

Désormais, les PLQ pourront donc, au besoin, prévoir d'attribuer des DAB à leurs sous-périmètres destinés à des équipements publics et de reporter en tout ou partie ces DAB sur le solde du périmètre, en vue de permettre le cas échéant, dans la mesure de la contrepartie offerte par les reports en question, la cession gratuite des terrains concernés.

Comme l'a indiqué l'exposé des motifs, il n'y a dès lors pas de raison objective de limiter l'objet des cessions gratuites à la création des voies de communication nécessaires à l'équipement technique ou de base du quartier considéré (art. 3, al. 2, lettre a LGZD) ou encore d'espaces libres pour autant que la commune en fasse la demande (art. 4, al. 1, lettre b LGZD), à l'exclusion des terrains réservés aux équipements publics au sens large, tels que ceux par exemple destinés à la réalisation d'une école. Ceci, dans la mesure où il appert du tableau de schéma et répartition des DAB annexé au PLQ en cause que les emprises de terrains voués à ces destinations sont par hypothèse appelés à produire des DAB réalisables ailleurs dans le périmètre du PLQ »²³.

- *La ratio legis du lien entre les cessions d'emprises pour les équipements publics et les DAB réalisables ailleurs dans le périmètre du PLQ « tient au respect du principe de la garantie de propriété privée, considérant l'hypothèse selon laquelle certaines surfaces vouées à des équipements publics pourraient s'avérer trop étendues, sans lien suffisant avec le PLQ, ne bénéficiant pas en premier lieu aux habitants du périmètre de celui-ci au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁴, la mesure étant donnée par les droits à bâtir attribués aux emprises de terrains concernées selon le tableau des droits à bâtir. Une partie de ces surfaces pourrait dès lors à ce titre ne pas se voir attribuer de droits à bâtir et devrait alors, le cas échéant, être acquise à titre onéreux, le principe de la proportionnalité étant ainsi pris en compte de manière optimale »²⁵.*

Il résulte des explications qui précèdent que l'art. 3 al. 1 let. c LGZD constitue ainsi la base légale permettant la cession gratuite aux communes de terrains pour les équipements publics de type communautaire, moyennant report des droits à bâtir y relatifs dans le PLQ considéré²⁶.

Toutefois, pour être compatible avec la garantie de la propriété, la cession de terrains pour des équipements communautaires doit au surplus répondre aux critères fixés (de longue date) par la jurisprudence pour la cession des terrains destinés à l'équipement technique, à savoir :

²³ Cf. PL 11305-A, p. 83 s.

²⁴ ATF 1C_268/2008, du 25.09.2008, cons. 3.4.

²⁵ Cf. PL 11305, exposé des motifs, p. 21.

²⁶ La partie des surfaces qui ne se verrait pas attribuer de droits à bâtir devrait alors, le cas échéant, être acquise à titre onéreux.

- Le **principe de connexité** (ou de causalité), dérivé du principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst. féd.), qui exige que les équipements communautaires requérant un besoin territorial doivent être nécessaires au (ou destinées à servir le) périmètre du nouveau quartier²⁷ et bénéficier en premier lieu aux habitants de celui-ci. En effet, la collectivité publique ne peut pas se procurer gratuitement, par ce biais, des terrains dont elle aurait besoin à d'autres fins, notamment pour la réalisation de ses tâches ordinaires telle que l'amélioration générale du trafic²⁸.
- Le **principe de l'intérêt public** en ce sens que la destination des équipements envisagés doit répondre à un besoin d'intérêt public (au sens large) relevant des tâches ou des compétences communales.

A ce titre, la commune peut/doit anticiper les besoins, cas échéant, futurs du nouveau quartier en tenant compte de l'échéance des effets de la planification (+/-horizon 15 ans), mais aussi de la durée de « cristallisation territoriale » provoquée par la construction du nouveau quartier. **Elle a donc la faculté (voire l'obligation) de réserver des terrains destinés à des besoins que la commune n'est pas immédiatement en mesure de réaliser, voire d'identifier.**

- Le **principe de la proportionnalité** (au sens étroit) qui exige que les cessions domaniales soient définies en fonction des besoins des équipements envisagés et pas surdimensionnées.

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'acquisition de terrains destinés à des équipements publics doit passer par les modalités ordinaires, cas échéant dans le cadre d'une zone d'équipement public (cf. art. 19 al. 8 et art. 30A LaLAT).

C. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

S'agissant des parcelles de l'Aire K (portion Est de la pièce D), le règlement afférent au PLQ « Le Rolliet » prévoit qu'elles seront cédées (gratuitement) à la commune de Plan-les-Ouates compte tenu du report des droits à bâtir dans les aires d'implantation A à J dudit PLQ (également situées sur le territoire de la commune précitée) et qu'elles sont destinées à l'aménagement d'équipements

²⁷ ATF 110 Ia 223 consid. 3c.

²⁸ ATF 100 Ia 223 consid. 3c précité; Cf. aussi arrêt du TF 1C_268/2008 du 25.09.2008 consid. 3.2 dans lequel le Tribunal fédéral a confirmé que des cessions ayant pour but l'élargissement du domaine public (principalement au profit des piétons et des cycles, ainsi que la création d'une voie du bus en site propre et piste cyclable) étaient dans un rapport suffisant avec le PLQ, bien que profitant également à l'ensemble de la collectivité. L'amélioration des conditions de trafic sur l'axe mis au bénéfice des cessions était en effet en lien direct avec la densification du quartier et profitait en premier lieu aux habitants du périmètre. Le lien entre les cessions de terrains et les PLQ apparaissait dès lors suffisant.

publics (scolaires, sportifs, culturels, parking mutualisé) et d'espaces publics. Cette manière de procéder est conforme à l'art. 3 al. 1 let. c LGZD.

C'est également à la lumière de l'art. 3 al. 1 let. c LGZD et, partant, en tenant compte de la corrélation entre les cessions domaniales et le report des droits à bâtir y relatifs, que l'art. 21 du projet de règlement du PLQ « Les Cherpines » – situé pour l'essentiel sur la commune de Confignon – doit être interprété. Dans la mesure où les droits à bâtir des parcelles de la (partie Ouest de la) pièce D seront reportés au sein de pièces du PLQ situées sur la commune de Confignon, c'est cette dernière qui devrait bénéficier des cessions de terrain pour qu'elle puisse y implanter des équipements communautaires.

Ces équipements devront (toutefois) être nécessaires – à plus ou moins longue échéance – au nouveau quartier et servir, tout le moins en partie, et prioritairement, aux besoins d'équipements communautaires générés par le quartier ainsi développé pris au sens large. Dans ces limites, la commune est libre de définir les équipements qu'elle estime nécessaire d'y implanter.

Au vu des explications qui précèdent, nous nous permettons de formuler les recommandations suivantes à la Commune de Confignon, si elle entend se prévaloir des pistes identifiées ci-dessus :

1. Identifier les besoins en équipement communautaires engendrés par le nouveau quartier (cas échéant à long terme – horizon 15 ans et plus) ;
2. Aviser la Commune de Plan-les-Ouates du fait que des études parallèles seront menées par la Commune de Confignon pour déterminer les besoins du futur quartier et l'utilisation des parcelles de la pièce D et assurer une coordination avec cette dernière pour l'aménagement du secteur (global) situé au sud du parc des sports.
3. Faire préciser la teneur de l'art. 21 du règlement du PLQ « Les Cherpines », dans un sens conforme avec l'analyse exposée ci-dessus.

VI. ANALYSE DE LA DEUXIEME QUESTION : INCIDENCE DES ACQUISITIONS FONCIERES DE LA COMMUNE DE PLAN-LES-OUATES DANS LA PIECE D

A. OBJET DE LA QUESTION

La deuxième question consister à déterminer si – et, cas échéant, dans quelle mesure – la conclusion posée au terme de l'analyse de la première question (ci-dessus, V.C), en vertu des principes légaux, peut être remise en cause par le fait que la Commune de Plan-les-Ouates a effectué des acquisitions foncières sur la pièce D. En d'autres termes, ces acquisitions peuvent-elles influencer les conclusions énoncées, jusqu'ici sur le plan des principes, au sujet de la

répartition entre les communes de la cession gratuite de terrains pour des équipements publics ?

B. ELÉMENTS FACTUELS À DISPOSITION

Selon les informations en notre possession, transmises oralement par Mme Brauschweiger, les acquisitions de terrains effectuées (ou en cours) par la Commune de Plan-les-Ouates dans la pièce D ont porté sur les immeubles (bien-fonds) et tous leurs accessoires, y compris les droits à bâtir, même si ces derniers sont destinés à être reportés (aux fins de la construction de logements ou de surfaces d'activités) dans d'autres pièces du PLQ Les Cherpines. La Commune de Plan-les-Ouates a procédé à ces acquisitions dans le but de réaliser des logements, dans les pièces urbaines idoines, autant que pour disposer du foncier utile aux équipements publics dans la pièce D.

Ces acquisitions ont été effectuées sans consultation préalable ou accord spécifique avec la Commune de Confignon.

Les conditions financières auxquelles ces acquisitions sont intervenues nous sont inconnues.

Le statut de ces terrains dans le patrimoine de la Commune de Plan-les-Ouates (patrimoine administratif ou financier) nous est inconnu. Il apparaît toutefois difficile que ces parcelles puissent être aujourd'hui affectées au patrimoine administratif, dans la mesure où leur affectation à des tâches publiques ne peut pas encore être garantie vu l'état de projet de la planification d'affectation (PLQ).

C. ANALYSE

L'acquisition de terrains à l'intérieur d'un périmètre destiné à être régi par un PLQ n'a pas, en soi, d'influence sur le régime d'affectation que ce plan d'affectation détaillé a vocation à établir. Même lorsqu'elles sont effectuées par des collectivités publiques, les acquisitions foncières ne se substituent pas aux instruments de planification d'affectation. La disponibilité foncière est une condition de réalisation de la planification d'affectation, s'agissant des zones à bâtir (art. 15a LAT). La maîtrise publique d'un périmètre est, cas échéant, un outil de mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire.

Si le PLQ vient *in fine* à prescrire que les cessions des terrains de la pièce D doivent bénéficier aux deux communes, de telle sorte que les parcelles acquises par la Commune de Plan-les-Ouates doivent (à tout le moins en partie) être cédées gratuitement à la Commune de Confignon, la première ne sera pas économiquement lésée dans la mesure où elle bénéficiera du report

des droits à bâtir liés auxdites parcelles – si le dispositif prévu à ce stade dans le projet de PLQ est bien maintenu lors de l'adoption de ce plan.

Plus précisément, la Commune de Plan-les-Ouates ne subira pas de préjudice dans la mesure où les plans financiers relatifs aux constructions réalisées au bénéfice des droits reportés admettront que soient rentés les frais d'acquisition intégraux de ces parcelles, tout comme les frais d'acquisition du substrat foncier nécessaire à la réalisation des constructions en question. Nous ne disposons cependant pas d'informations sur ce point.

D. CONCLUSION

Partant, les acquisitions foncières effectuées par la Commune de Plan-les-Ouates seront, en elles-mêmes, « neutres » sur la problématique examinée par la présente consultation s'il s'avère effectivement qu'à l'instar d'autres propriétaires (privés) de terrains dans le périmètre du PLQ, la Commune de Plan-les-Ouates, cas échéant contrainte de céder gratuitement une part des terrains, peut retrouver l'intégralité de la substance économique dans le régime d'exercice des droits à bâtir reportés qu'elle aura acquis.

En revanche, si la Commune de Plan-les-Ouates ne parvient pas à maintenir la valeur de ses acquisitions dans la pièce D sur les projets qui pourront être les siens dans d'autres pièces, l'obligation de cession gratuite au profit de la Commune de Confignon créera un préjudice qui pourrait susciter des prétentions en indemnisation. Ce préjudice sera à considérer dans la discussion des questions liées au principe de la bonne foi (ci-après, VII).

De même, le fait que la Commune de Plan-les-Ouates se soit sentie habilitée à procéder à ces acquisitions pourrait être le reflet d'accords (cas échéant tacites) précédemment intervenus entre les deux communes au sujet de la maîtrise foncière future. Dans ce cas, les acquisitions ici visées pourraient être considérées comme des facteurs de protection de la bonne foi, aux fins également de la discussion ci-dessous (*infra* VII). Cela dit, nous ne disposons pas d'indices factuels en faveur d'une telle lecture de ces acquisitions. En particulier, le tableau des politiques publiques, précité, ne prévoyait pas que la Commune de Plan-les-Ouates serait acquéreuse unique de certains terrains nécessaires aux équipements envisagés.

VII. ANALYSE DE LA TROISIEME QUESTION : INCIDENCE DU PRINCIPE DE LA BONNE FOI

A. OBJET DE LA QUESTION

La dernière question à examiner est celle de savoir si, compte tenu de l'existence du PDQ, du tableau des politiques publiques de Cherpines et des études

validées par les conseils administratifs des communes de Confignon et Plan-les-Ouates, indiquant que la pièce D sera dévolue au sport et la culture, le principe de la bonne foi peut empêcher la Commune de Confignon de faire prévaloir les principes exposés dans le cadre de l'analyse de la première question (ci-dessus, V) à l'égard de la Commune de Plan-les-Ouates.

B. ELÉMENTS FACTUELS À DISPOSITION

Le processus de planification rappelé au chapitre III ci-dessus a nécessairement donné l'occasion aux deux communes de se positionner quant aux besoins d'équipements publics liés au développement des quartiers des Cherpines.

En particulier, les besoins ont été identifiés dans le cadre de l'élaboration du tableau des politiques publiques, qui paraît avoir été agréé par les Exécutifs des deux communes, entre 2015 et 2020. On a vu cependant que ce document paraît être resté inachevé et que les deux communes n'ont pas fait porter leurs travaux sur cet instrument pour le finaliser, depuis le début de la législature en cours.

Les considérations intégrées dans le PDQ (en termes génériques : affectations sportives et culturelles) puis dans le projet de PLQ montrent également que les communes ont adhéré à la programmation essentiellement culturelle et sportive des terrains de la pièce D destinés à des cessions gratuites. La Commune de Confignon ne paraît pas avoir formulé de contestation, ni de réserves au cours du processus d'élaboration.

Le lancement de l'étude d'une image directrice et d'un avant-projet architectural pour la pièce D par la Commune de Plan-les-Ouates, formalisé par la délibération 59-2022 P du 8 février 2022 votant un crédit d'étude de CHF 1'650 000.-, n'a en revanche pas été validé préalablement par la Commune de Confignon.

Lors d'une rencontre des Exécutifs des deux communes tenue le 3 mai 2022, Madame Uldry Frossard, Conseillère administrative de Confignon a regretté que la Commune de Plan-les-Ouates ait voté cette délibération sans information ni consultation préalable de la Commune de Confignon, alors même que le MEP en question porte sur l'intégralité de la pièce D, reléguant le programme culturel envisagé par Confignon dans le parc des Charrottons. L'initiative propre de Plan-les-Ouates remettrait également en cause les décisions précédemment prises entre les Exécutifs sur la collaboration intercommunale en matière d'équipements culturels et sportifs. Certaines représentantes de la Commune de Confignon ont également émis des revendications tendant à réserver à la Commune de Confignon des surfaces dans la pièce D dévolues à ses propres besoins à moyen, voire long terme.

Pour leur part, face à ces reproches, la Commune de Plan-les-Ouates a admis, par la voix de ses Conseillers administratifs, avoir pris l'initiative d'avancer

seule dans le lancement du MEP relatif à la pièce D. Elle a toutefois souligné qu'elle avait pris cette décision après avoir compris que la Commune de Confignon, notamment par différents courriers adressés à l'Office de l'urbanisme²⁹, ne partageait plus la vision conjointe initialement discutée pour ce périmètre.

En résumé, on peut donc retenir que la Commune de Confignon a adopté une position convergente avec les attentes de la Commune de Plan-les-Ouates quant à l'affectation de la pièce D, jusqu'en 2022, sans émettre de prétentions spécifiques en attribution d'une partie déterminée des surfaces sujettes à cession pour des besoins publics propres.

C. ANALYSE

Le principe de la bonne foi est de nature constitutionnelle (cf. art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale ; art. 9 al. 3 Constitution genevoise). Il lie ainsi les autorités, autant que dans leurs relations avec les administrés³⁰.

Dans son contenu, le principe de la bonne foi applicable aux autorités reprend les composantes visées par l'art. 2 du Code civil pour les rapports entre particuliers. Ainsi, il implique (entre autres) l'interdiction d'adopter un comportement contradictoire, de procéder par abus de droit ou encore le devoir d'interpréter les déclarations et actes juridiques dans le sens qu'une personne raisonnable leur donnerait dans les mêmes circonstances³¹.

L'interdiction des comportements contradictoires ne se rapporte qu'à l'attitude – active ou passive (p. ex. tolérance) – d'une même autorité (voire de deux autorités, lorsque la loi leur fait obligation de se coordonner) et par rapport au même « dossier ». La sanction de la violation du principe de la bonne foi sous cet angle consiste à donner à l'autre partie à la relation administrative (administré ou autre autorité) le bénéfice du comportement qui lui est le plus favorable parmi ceux adoptés par l'autorité incriminée³².

L'interdiction de l'abus de droit prohibe l'exercice d'un droit à des fins étrangères à celles qui motivent la protection de ce droit³³. La sanction de l'abus de droit consiste à faire abstraction de la déclaration ou de l'acte juridique émis

²⁹ Courriers que nous n'avons pas pu consulter.

³⁰ DUBEY/ZUFFEREY, *Droit administratif général*, 2014, pp. 255 s, N 721 ss, not. 725 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *Droit administratif, Volume I: Les fondements*, 3e éd., Berne 2012, p. 917 ss (spéc. 922 ss).

³¹ DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 256, N 724-5, et pp. 258 ss, N 729 ss ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 929 s.

³² DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, pp. 258, N 729 et 731 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 919 ss.

³³ DUBEY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 259, N 733 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 933 s ; cf. aussi ATF 134 I 65 ; ATF 131 I 185 ; ATF 127 II 49.

par la partie qui agit abusivement, en appliquant la règle qui devait prévaloir sinon³⁴.

Enfin, le principe de la bonne foi fonde un droit au respect (respectivement à la réparation) des promesses, même illégales, lorsqu'une autorité, en se déterminant à l'égard d'un destinataire précis au sujet d'un cas concret, a promis une conséquence juridique déterminée et que le destinataire a réglé son comportement en conséquence en procédant à des actes de disposition irréversibles. L'autorité émettrice de la promesse y est liée, sauf à ce que la situation factuelle ou le droit applicable à la situation concernée ait changé dans l'intervalle (voire qu'un intérêt public prépondérant s'y oppose)³⁵. L'autorité promettante qui ne respecte pas sa promesse, sans y être fondée, et qui ne peut pas être ramenée au respect de la perspective énoncée, engage la responsabilité pécuniaire de l'Etat : elle est tenue de réparer le dommage patrimonial subi par l'administré dont la confiance est déçue³⁶.

Vu ce qui précède, le principe de la bonne foi peut constituer un correctif au principe de la légalité : il peut permettre (voire commander) de s'écarter de la règle légale normalement applicable à la situation en cause, si la protection du bénéficiaire de la bonne foi le justifie³⁷. Néanmoins, d'ordinaire, le principe de la bonne foi s'applique dans le cadre des mécanismes légaux.

En outre, la portée des indications données par une autorité partie à une relation administrative doit s'apprécier en tenant compte de l'étendue des compétences de cette autorité, eu égard au fonctionnement institutionnel prévu par la loi.

Concrètement, et pour revenir au domaine de l'aménagement du territoire, le positionnement d'un Exécutif municipal ne lie pas de manière absolue la commune qu'il représente, dans la mesure où l'acte d'aménagement concerné est soumis à approbation (formelle ou consultative, sous forme de préavis) par le Délibératif municipal (cf. l'art. 30 al. 1 let. q et r LAC). De même, le système démocratique influence logiquement le positionnement des autorités, au gré des élections : une réorientation des sensibilités au gré de la recomposition périodique des autorités est inévitable. En d'autres termes, les modifications d'appréciation qui en découlent font partie du jeu, tant et aussi longtemps que les procédures d'élaboration des actes d'aménagement ne sont pas closes. Une fois les instruments de planification adoptés, en revanche, la Commune y est liée comme institution dans son ensemble. Cela vaut pour les plans directeurs localisés – *i. e.* le PDQ, en l'occurrence – en vertu de l'art. 10 al. 8 LaLAT. Pour les modifications de zones et/ou les PLQ adoptés, le principe de stabilité des

³⁴ DUBÉY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 260, N 735.

³⁵ DUBÉY/ZUFFEREY, *op. cit.*, pp. 261 s, N 739 ss ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 919 ss.

³⁶ DUBÉY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 265 N 752 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, p. 921 s.

³⁷ DUBÉY/ZUFFEREY, *op. cit.*, p. 256, N 727.

plans empêche à la « simple » évolution des sensibilités politiques de remettre en cause les acquis, pour la durée de validité de ces actes³⁸.

En l'espèce, la situation factuelle résumée plus haut appelle les observations suivantes sous l'angle du principe de la bonne foi :

1. Tout d'abord, il n'apparaît pas que la Commune de Confignon ait explicitement adressé à la Commune de Plan-les-Ouates des déclarations qui pourraient être qualifiées de promesses liantes, allant au-delà de la force obligatoire du PDQ.
2. En revanche, la Commune de Confignon a contribué à l'élaboration du PLQ, en cautionnant des études relatives à la pièce D, et partagé avec la Commune de Plan-les-Ouates des attentes dans le cadre du tableau des politiques publiques.

De plus, elle n'a apparemment pas élevé de contestation ni formulé de réserve lorsque la Commune de Plan-les-Ouates a acquis des terrains situés dans le périmètre de la pièce D.

Si cela est exact, la Commune de Confignon a pu ainsi fournir jusque-là des indices légitimement perceptibles comme une approbation tacite de la compréhension de la Commune de Plan-les-Ouates quant à la maîtrise et au développement de la pièce D.

Dès lors, en s'en tenant à ces indices, si la Commune de Confignon venait aujourd'hui à revendiquer un besoin propre de surfaces dans la pièce D, et singulièrement si ces revendications devaient remettre en cause les affectations énoncées au stade du PDQ et dans le cadre de l'élaboration du PLQ, cette posture nouvelle pourrait être appréciée comme un revirement de position incohérent. Le reproche d'un comportement contradictoire pourrait être fondé en particulier si ce revirement ne reposait sur aucun élément factuel nouveau, respectivement sur aucun nouveau paramètre juridique (p. ex. évolution des tâches à charge des communes, en regard du catalogue des politiques publiques consigné dans le tableau éponyme).

Cela étant, l'Exécutif de la Commune de Confignon a montré aux magistrats de Plan-les-Ouates, à tout le moins dès la séance du 3 mai 2022, qu'il ne partageait pas l'initiative solitaire de Plan-les-Ouates concrétisée par la délibération relative au MEP sur la pièce D. Il a également émis des revendications tendant à réserver à la Commune de Confignon des surfaces dans la pièce D dévolues à ses propres besoins à moyen, voire long terme.

Il importe également de souligner que les contestations et revendications de la Commune de Confignon ont été formulées dans un contexte de blocage

³⁸ Cf. l'art. 21 al. 2 LAT et la jurisprudence y relative, p. ex. ATF 128 I 190, consid. 4.2 ; cf. aussi TANQUEREL dans AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (éds), Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, éd. 216, Art. 21 N 38 ss (spéc. 49 s).

de facto des travaux conjoints. La difficulté de mettre en œuvre les équipements de la pièce D dans une perspective intercommunale a été constatée par les deux communes dès 2019, sans qu'aucune piste concrète ne paraisse avoir été dégagée ultérieurement. Les initiatives propres de la Commune de Plan-les-Ouates paraissent résulter de ces blocages et ne pas avoir été explicitement énoncées dans les échanges entre les Exécutifs.

Il nous est dès lors difficile de poser une appréciation catégorique au sujet des attentes que la Commune de Plan-les-Ouates aurait pu tirer de bonne foi de cette situation. Conclure à ce sujet requerrait d'analyser l'intégralité du processus d'élaboration du PLQ et des échanges entre les Communes. Et en tout état, même si cette analyse aboutissait à établir des éléments étayant les attentes de l'une ou l'autre commune, il conviendrait d'en relativiser la portée compte tenu du contexte institutionnel et de l'écoulement du temps. La légitimité des réorientations de sensibilité au gré des changements de législature commande en effet aussi une certaine retenue.

3. Si la Commune de Plan-les-Ouates parvenait à établir que l'attitude de la Commune de Confignon lui a fourni des indices suffisant pour fonder des attentes légitimes à acquérir seule les terrains de la pièce D pour y développer seule les équipements qu'elle prévoit, elle pourrait faire valoir la protection de ses intérêts en se prévalant du principe de la bonne foi par devant le Conseil d'Etat (respectivement le Grand Conseil³⁹) lors de l'adoption finale du PLQ. Si le Conseil d'Etat (et le Grand Conseil) ne devait pas la suivre, elle pourrait faire valoir son grief devant la Chambre administrative de la Cour de Justice, voire devant le Tribunal fédéral, par voie de recours.
4. La possibilité pour la Commune de Plan-les-Ouates de combattre les revendications (éventuelles) de la Commune de Confignon quant à l'attribution des terrains à céder dans la pièce D exclut le risque de responsabilité pécuniaire de la seconde à l'égard de la première, pour violation du principe de la bonne foi. En effet, si les prétentions de la Commune de Confignon sont écartées lors de l'adoption du PLQ (ou des recours y relatifs), la Commune de Plan-les-Ouates n'aura pas pu subir de préjudice. Inversement, si les prétentions de Confignon sont considérées (resp. jugées) fondées, la décision que le Conseil d'Etat (ou les juridictions) aura(-ont) prise reconnaîtra la pertinence en écartant nécessairement la contestation que la Commune de Plan-les-Ouates aura par hypothèse tenté d'élever au titre du principe de la bonne foi.

³⁹ Vu sa fonction d'arbitre en cas d'opposition d'une commune à l'encontre d'un projet de PLQ : art. 6 al. 11 LGZD - à considérer en l'espèce que la Commune de Confignon ait qualité pour former opposition contre le PLQ en ce qui concerne le territoire d'une commune voisine.

D. CONCLUSION

L'historique de l'élaboration du PLQ donne quelques indices que la Commune de Confignon s'est tacitement accommodée non seulement des affectations, mais aussi des modalités de maîtrise foncière développées par la Commune de Plan-les-Ouates pour la pièce D.

Dès lors, si la Commune de Confignon cherchait aujourd'hui à se prévaloir des principes dégagés au chapitre IV ci-dessus pour exiger d'être bénéficiaire des cessions gratuites envisagées par le règlement du PLQ, elle pourrait susciter des reproches de comportement contradictoire, contraire à la bonne foi.

Le risque d'exposition à de tels reproches serait toutefois tempéré par le cavalier seul effectué par la Commune de Plan-les-Ouates dans le lancement d'un MEP pour l'aménagement de la pièce D et, plus généralement, par le contexte de blocage des discussions intercommunales qui a poussé la Commune de Plan-les-Ouates à prendre cette initiative.

Toutefois, les éléments factuels en notre possession ne nous permettent pas de conclure de manière précise et catégorique à ce sujet.

Le débat qui naîtrait si la Commune de Confignon réclamait désormais l'attribution de cessions gratuites en contrariété aux dispositions que la Commune de Plan-les-Ouates a prises serait *in fine* tranché lors de l'adoption du PLQ (ou dans le cadre des recours ouverts contre l'arrêté d'adoption du Conseil d'Etat), sous la forme de l'admission ou du rejet d'un amendement à la disposition du règlement de quartier prévoyant les cessions gratuites (art. 36). Il est en revanche difficile à concevoir que la Commune de Confignon puisse voir sa responsabilité pécuniaire engagée à l'égard de la Commune de Plan-les-Ouates du fait des revendications qu'elle viendrait à émettre aujourd'hui.
